RESOLUCIÓN 408/2022, de 3 de junio

Artículos: 2 LTPA; 18.1 a) LTAIBG.

Asunto: Reclamación interpuesta por Asociación Observatorio Ciudadano Municipal de Jerez (en adelante, la persona reclamante), representada por *XXX*, contra el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz) (en adelante, la entidad reclamada), por denegación de información pública.

Reclamación: 168/2022

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

ANTECEDENTES

Primero. Mediante escrito presentado el 7 de abril de 2022, la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el Artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 8 de marzo de 2022, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

> *"Estado de la deuda del Ayuntamiento y entidades dependientes al 31 diciembre 2021.*
>
> *"Se solicita información con el mayor detalle existente y en formato electrónico reutilizable, con el siguiente desglose:*
>
> *"1.- Deuda viva.*
>
> *"2.- Deuda con proveedores*
>
> *"3.- Deuda con Administraciones Públicas.*
>
> *"4.- OPA (Operaciones pendientes de aplicar a presupuesto)"*

2. La entidad reclamada contestó la petición el 7 de abril de 2022 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo.

(...) PRIMERO.- Vista la legislación aplicable, determinada en particular por los artículos 18.1 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; el artículo 180 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; el artículo 13 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; el artículo 2 del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano y los artículos 12, 13 y 17 de la LTAIPBG, y la Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la información y Reutilización del Ayuntamiento de Jerez (BOP 20/12/2016), que establecen en general, que en sus relaciones con las Administraciones Públicas, los ciudadanos tienen derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la normativa específica referida y el resto del Ordenamiento Jurídico.

"SEGUNDO.- La solicitud cumple con los requisitos establecidos en el art. 17 de la LTAIPBG.

"TERCERO.- La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

"Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

"Por su parte, el artículo Art. 18.1 a) de la LTAIBG dispone respecto de las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes de información que: "1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general."

"Sobre este motivo de inadmisión el CTBG estima que esta causa de inadmisión concurre en los supuestos "en que no se puede proporcionar la información porque materialmente no se tiene" en "el momento exacto en el que la solicitud es presentada", al "estar elaborándose", "en proceso de creación", de tal manera que podrá ser accesible cuando éste culmine en un plazo de tiempo más o menos próximo; es, en términos doctrinales, "la información que no ha adquirido la forma definitiva que la dota de aptitud para ser cabalmente comprendida".

"En relación con las peticiones concretas formuladas en la solicitud, debe manifestarse que conforme al artículo 22 de la citada ley 19/2013, se informa de que el Estado de la deuda municipal está publicada en el Portal de Transparencia, señalándose expresamente que el link donde podrá acceder a la información es el siguiente:

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo.

"https://www.jerez.es/webs_municipales/transparencia/informacion_economica_y_presupuestaria deuda_municipa *l_y_medidas_de_lucha_contra_la_morosidad/*, *siendo la fecha de su última actualización el 30/04/2021. Por lo tanto dicha información está, en la actualidad en fase de elaboración, por lo que a tenor de lo dispuesto en las normas antes citadas, se prevé que dentro del tercer trimestre del año 2022, cuando se elabore, ya que está pendiente de aprobación la liquidación del presupuesto del ejercicio 2021, se procederá a su publicación general.*

"En este sentido, y entre otras, pueden verse las Resoluciones del CTBG 192/2016, de 14 de julio, 214/2016, de 22 de agosto, 396/2016, de 25 de noviembre o 28/2017, de 18 de abril.

"Así establece el CTBG que "...puede entenderse que el objeto de la solicitud materialmente no existe al estar siendo elaborada y que, por lo tanto, sería de aplicación la causa de inadmisión expresamente prevista en la LTAIBG para estos supuestos (artículo 18.1a))..." , "Así, en resoluciones dictadas previamente por este Consejo de Transparencia (por ejemplo, en los expedientes de reclamación con nº de referencia R/0192/2016 o R/0257/2016) se indica expresamente que la aplicación de la mencionada causa de inadmisión implica que lo solicitado no tiene la consideración de información pública al no existir en el momento de la solicitud, sin perjuicio de reconocer el derecho del solicitante a acceder a lo solicitado cuando la información se haya finalizado". (R/028/2017); "Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que, efectivamente, el hecho de que se trate de información aún no existente, le impide tener la propia consideración de información pública...una vez que la redacción esté ultimada, la información que se ha solicitado podrá ser accesible. Dicha consideración debe ser tenida en cuenta para ulteriores solicitudes que coincidan con la que es objeto de la presente reclamación y que puedan producirse una vez la información esté finalizada." (R/0192/2016); "Por lo tanto, debe concluirse que el Ministerio ha contestado expresamente al Reclamante antes de que se incoara el presente procedimiento ante este Consejo de Transparencia y que el contenido de la información facilitada se corresponde con las pretensiones de aquél, salvo la del año 2015, cuya información está siendo elaborada actualmente, siendo por ello de aplicación a este año la causa de inadmisión del articulo 18.1 a) de la LTAIBG, según el cual Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. (R/0214/2016).

"También el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ha tenido oportunidad de analizar supuestos de esta naturaleza. Y así en su Resolución, por ejemplo, 64/2016, de 20 de julio, puede leerse que "la legislación de transparencia carece de alcance prospectivo" por lo que "ni siquiera cuando se tenga la certidumbre de que la información estará de forma inminente, inmediatamente después de presentarse la solicitud, a disposición de la entidad a la que se pide la misma, podría entenderse ésta obligada a admitir a trámite la solicitud en cuestión".

"En consecuencia, vista la normativa y doctrina anterior, y estando la información solicitada en el supuesto contemplado en la misma, según se ha fundamentado, se propone su inadmisión a trámite, con fundamento en lo dispuesto en la letra a) del artículo 18.1 de la LTAIBG, y en la doctrina señalada.

(...)

"Sobre la base de lo anteriormente informado, vistos los antecedentes expuestos y los documentos obrantes en el expediente, tengo el honor de proponer que por esa Tenencia de Alcaldía, en uso de las facultades que le corresponden por la resolución de delegación señalada, se dicte Resolución por la que se aprueben los siguientes puntos:

""1.- Inadmitir a trámite la solicitud de información pública con nº RGE 34855/2022, expediente n.º 030/2022, por la causa contemplada en el art.18.1.a) de la LTAIBG y en base a los motivos expuestos y la doctrina señalada en el informe transcrito anteriormente.

"2.- Notificar fehacientemente esta resolución al interesado para su conocimiento y efectos en base a lo establecido en el art. 20 de la LTAIBG."

"En uso de las facultades otorgadas por delegaciones efectuadas en virtud de Resolución de Alcaldía de fecha 24 de julio de 2019 (BOP Nº165 de 29/08/2019) y Acuerdo de Junta de Gobierno Local de fecha 21 de enero de 2021 (BOP Nº30 de 16/02/21), en relación a las resoluciones de los expedientes relativos a las solicitudes de acceso a la información pública, a tramitar por cada Área de Gobierno, en función de la materia a la que se refiera la información solicitada,

"HE RESUELTO

"1.- Inadmitir a trámite la solicitud de información pública con nº RGE XXX, expediente nº XXX, por la causa contemplada en el art.18.1.a) de la LTAIBG y en base a los motivos expuestos y la doctrina señalada en el informe transcrito anteriormente.

"2.- Notificar fehacientemente esta resolución al interesado para su conocimiento y efectos en base a lo establecido en el art. 20 de la LTAIBG."

Tercero. Contenido de la reclamación

La reclamación indica expresamente que:

"Se deniega la información solicitada alegando que la misma está en fase de elaboración.

Entendemos que esta afirmación no es válida dado que el Ayuntamiento ha debido presentar la liquidación del presupuesto 2021 antes del 31 de marzo del 2022, según Orden HAP/2105/2012."

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 13 de abril de 2022 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden

a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 13 de abril de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 28 de abril de 2022, la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

> *(...)*
>
> *"No estando conforme este Ayuntamiento con la anterior Reclamación, presenta ante ese Consejo ESCRITO DE ALEGACIONES contra la misma, en tiempo y forma, según lo previsto en los artículos 33.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y 24.3 de la LTAIPBG, y en base a las siguientes alegaciones:*
>
> *"A tenor de lo expuesto en los puntos anteriores, la inadmisión de la solicitud formulada por encontrarse dicha información actualmente en fase de elaboración, se ha fundamentado en uno de los supuestos legalmente establecidos (artículo 18.1 a) de la LTAIBG). Así, conforme a lo estipulado en el artículo 22 de la LTAIBG, la solicitante fue informada de la publicación en el portal de transparencia del Ayuntamiento de la información solicitada, con la fecha de la última actualización, señalándole expresamente el enlace de acceso a la misma e indicándole la publicación de su actualización, como se ha indicado, en fase de elaboración, cuando se proceda a la aprobación de la liquidación presupuestaria que se requiere para ello, señalándole la fecha prevista para ello.*
>
> *"No es procedente como motivo de reclamación legalmente aplicable el expuesto por la reclamante en su escrito de reclamación. Como se señaló en la notificación de la resolución emitida, el CTBG tiene sentado la concurrencia de esta causa de admisión en los supuestos "en que no se puede proporcionar la información porque materialmente no se tiene" en "el momento exacto en el que la solicitud es presentada", al "estar elaborándose", o "en proceso de creación", siendo accesible cuando éste finalice en un plazo de tiempo más o menos próximo.*
>
> *"Por todo lo anterior, debe concluirse que este Ayuntamiento, con arreglo a lo indicado, así como a la resolución notificada, ha contestado expresamente al reclamante antes de que se incoara el presente expediente ante este Consejo y que el contenido de la información facilitada se corresponde con las pretensiones de aquél, salvo la que de este último periodo, cuya información está siendo elaborada actualmente, siendo por ello de aplicación la causa de inadmisión del articulo 18.1 a) de la LTAIBG, según el cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general (R.CTBG 192, 214 y 396/2016 y 28/2017), procediendo por lo tanto a la inadmisión de la solicitud formulada por el tercero Asociación Observatorio Ciudadano Municipal de Jerez, en expediente de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (REF: SE-168/2022), en razón a lo dispuesto en dicho artículo y por los motivos, doctrina y jurisprudencia señalada en el presente expediente.*
>
> *"En virtud de lo expuesto, SOLICITO de ese CONSEJO:*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo.

"Que tenga por presentado este escrito de alegaciones, se sirva admitirlo con los documentos que le acompañan, y tenga por evacuado el trámite de alegaciones, procediendo, previos los trámites oportunos, y por ese Órgano, en base a las acreditaciones detalladas, a la resolución favorable a este Ayuntamiento, desestimando la reclamación interpuesta por la Asociación Observatorio Ciudadano Municipal de Jerez, contra el mismo en materia de denegación de información pública."

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad*", con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, el artículo 32 LTPA estable que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 7 de abril de 2022, y la reclamación fue presentada el 7 de abril de 2022 ante ente Consejo por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por la entidad reclamada (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por la entidad reclamada en cada caso concreto.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo.

4. Por último, en cuanto a las consideraciones generales a tener en cuenta en la Resolución de la Reclamación, establece el apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta LTPA "*la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo*", redacción idéntica a la contenida, como precepto básico, en la Disposición adicional primera, apartado 1, LTAIBG. Igualmente, el apartado segundo de las citadas disposiciones adicionales establece que "*Se regirán por su normativa específica, y por esta ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*".

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. La reclamación que nos ocupa tiene su origen en una solicitud de información que fue respondida por la entidad reclamada y cuya respuesta fue objeto de la presente reclamación ante este Consejo, alegando el reclamante que dicha información presupuestaria debería estar finalizada.

2. Estamos ante una posible aplicación de la causa de inadmisión contemplada en el art. 18.1.a) LTAIBG. Tal y como alega la entidad reclamada *"[s]e inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general."*

A este respecto cabe añadir que la normativa andaluza en materia de transparencia contiene un plus normativo sobre la regulación básica que de este asunto regula la LTAIBG. Así, el artículo 30 LTPA dispone en su apartado a) que *"[e]n el supuesto de que se inadmita la solicitud porque la información esté en curso de elaboración o publicación general, la denegación de información deberá especificar el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición."*

Tanto en la resolución como en su informe a la reclamación presentada, la entidad reclamada considera que la información solicitada por el reclamante se encuadra en el concepto de información pública, como ya se expuso anteriormente, e incluso entiende que es objeto de publicidad activa, como así queda de manifiesto en su Resolución al remitir al interesado a un enlace en el que se ofrece la información que en materia de deuda tiene disponible en la pagina web y que este Consejo ha tenido ocasión de verificar, inclusive, tal y como afirma la entidad reclamada la ultima actualización correspondiente al mes de abril de 2021.

Recoge expresamente la entidad reclamada *"[P]or lo tanto dicha información está, en la actualidad en fase de elaboración, por lo que a tenor de lo dispuesto en las normas antes citadas, se prevé que dentro del tercer trimestre del año 2022, cuando se elabore, ya que está pendiente de aprobación la liquidación del presupuesto del ejercicio 2021, se procederá a su publicación general...".* Según lo cual este Consejo no puede sino ratificar que resultaba de aplicación la causa de inadmisión contemplada en el art. 18.1.a) LTAIBG, y que por lo tanto la entidad reclamada aplicó correctamente tanto el citado artículo como el artículo 30 a) LTPA. Por otra parte, la persona reclamante podrá solicitar nuevamente la información en la fecha indicada, sin que la petición pueda entenderse como repetitiva a los efectos del artículo 18.1. e) LTAIBG.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo.

Por otra parte, debemos recordar que a este Consejo no le corresponde revisar si una determinada información debería o no existir, ni enjuiciar la corrección jurídica de la eventual carencia de la misma. Como se precisaría en el FJ 4º de la Resolución 149/2017: "*[...] las presuntas irregularidades o deficiencias que –a juicio de los reclamantes- presente la información proporcionada por la Administración deberán, en su caso, alegarse y hacerse valer en la correspondiente vía administrativa y/o jurisdiccional que resulte competente en función de la naturaleza y alcance de las anomalías denunciadas. De lo contrario, este Consejo pasaría a operar como una suerte de órgano de revisión universal frente a cualquier irregularidad o defecto en la información que pudiera esgrimir la persona a la que se ha dado acceso a la misma, lo que manifiestamente escapa a la finalidad del marco normativo regulador de la transparencia*."

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la Reclamación.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo.